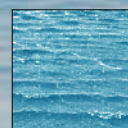
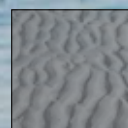


een *waddenzeewaardig* bestuur?

Waddenzee niet gebaat bij rapport Berenschot

briefadvies 2010/02

RAAD VOOR DE WADDEN



De Raad voor de Wadden is een onafhankelijk adviescollege dat in 2003 bij wet is ingesteld. De Raad heeft tot taak de regering, de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en de bij het Waddengebied behorende provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Het Waddengebied heeft een bijzondere status. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied in Nederland, terwijl de internationale Waddenzee op Europees en mondiaal niveau een van de belangrijkste wetlands is. Het Waddengebied is ook wat cultuurhistorische waarden en economische belangen betreft een waardevol gebied.

Uitgangspunt voor de adviezen van de Raad is dat de Waddenzee natuurgebied is. Binnen de randvoorwaarden van deze functie kiest de Raad voor een integrale gebiedsgerichte benadering, waarbij de verschillende belangen die in het Waddengebied spelen, worden afgewogen.



een *waddenzeewaardig* bestuur?

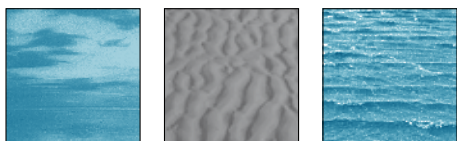
Waddenzee niet gebaat bij rapport Berenschot

briefadvies 2010/02

16 juli 2010



RAAD VOOR DE WADDEN



Mevrouw J.C. Huizinga-Heringa
Demissionair Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft
een *waddenzeewaardig* bestuur?

ons kenmerk
026/fz

datum
16 juli 2010

Geachte Minister,

Het Bureau Berenschot heeft in opdracht van uw Ministerie onderzoek gedaan naar de bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied. Het onderzoeksrapport is recentelijk in de publiciteit gekomen. Hoewel de status van dit rapport nog onduidelijk is, heeft de Raad toch gemeend thans al via dit briefadvies te moeten reageren. In dit briefadvies beoordeelt de Raad eerst de gevolgde werkwijze van de opstellers van het rapport; vervolgens behandelt hij de inhoud van het rapport, en tenslotte formuleert de Raad zijn aanbeveling naar aanleiding van dit rapport.

Oordeel over de gevolgde werkwijze

De gevolgde werkwijze heeft de Raad zeer bevreemd. Het ligt voor de hand dat het Ministerie van VROM een extern organisatieadviesbureau opdracht geeft een onderzoeksrapport uit te brengen over een nijpend beleidsprobleem, in dit geval de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee. Daarbij mag worden verwacht dat er voldoende expertise is bij het te selecteren bureau en dat de gekozen opdrachtnemer vervolgens in onafhankelijkheid van de opdrachtgever op een zo objectief mogelijke en in ieder geval traceerbare wijze het onderzoek uitvoert. Wij krijgen de indruk dat van het een, noch van het ander sprake is geweest.

Het rapport is vrijwel uitsluitend gebaseerd op meningen van 32 geïnterviewden. Eigen onderzoek naar het feitelijke functioneren van de bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied is niet verricht. Het expertoordeel (term van het bureau) voegt in het algemeen niets toe aan de meningen van de geïnterviewden. Bovendien moet men raden naar de wijze waarop de respondenten zijn geselecteerd, welke vragen aan hen zijn voorgelegd, hoe de antwoorden zijn gewogen, en waarop de conclusies precies zijn gebaseerd. Het bureau geeft zelf aan een 'quickscan-aanpak' te hebben gevolgd, daarmee erkennend dat er geen gedegen onderzoek plaatsvond.

De veronderstelling dat het onderzoek onafhankelijk en op een zo objectief mogelijke wijze is uitgevoerd, kunnen wij niet volgen. De normale procedure in beleidsonderzoek, waarbij de opdrachtgever zorgt voor een duidelijke vraagstelling en waarbij de opdrachtnemer op basis van het verrichte onderzoek antwoord geeft op de vraagstelling, is niet gevolgd. Integendeel, via het instellen van een zgn. opdrachtgeversberaad, bestaande uit vier hoofdrolspelers uit het *bestaande* systeem, is tijdens het onderzoek intensief contact onderhouden met de onderzoekers over de richting en inhoud van de evaluatie en het advies. Het is van tweeën één: óf men verricht een co-productie, maar dan dient op de kaft van het onderzoeksrapport niet alleen 'Berenschot' te staan, maar ook VROM (met de namen van de vier mede-opstellers), óf men houdt zich aan de gebruikelijke spelregels, waarbij de onderzoekers in onafhankelijkheid hun bevindingen rapporteren, waarna het de opdrachtgever vrij staat te doen met het onderzoeksrapport wat men wil. Het parlement kan dan uiteindelijk zijn eigen oordeel geven. Het is opmerkelijk dat een onderzoeksbureau zich zo heeft laten gebruiken.



Oordeel over de inhoud van het rapport

Het onderwerp van het rapport is belangrijk genoeg. De discussie over de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee is al tientallen jaren gaande en het wordt wel eens tijd dat de problemen daadwerkelijk worden opgelost.

In 2004 stelde de Adviesgroep Waddenzeebeleid (de zgn. commissie Meijer) nog dat de slechte toestand van de Waddenzee mede te wijten is aan de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied. De Commissie constateert: "De besturing van het Waddengebied is complex; vele wetten en verdragen zijn van toepassing, veel overheden (op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau) en anderen (o.a. terreinbeherende organisaties) zijn bij de dagelijkse gang van zaken betrokken en coördinatie- en afstemmingsmechanismen (horizontaal en verticaal) zijn ingesteld"¹. "In de huidige beleidscyclus lopen strategiebepaling, beleidsvorming, bestuur, beheer, monitoring en handhaving sterk door elkaar; ze zijn bovendien te versnipperd over een groot aantal instanties, terwijl geen van allen doorzettingsmacht hebben, maar wel hindermacht"².

De Raad voor de Wadden heeft in 2005, samen met de Raad voor het Openbaar Bestuur, een advies uitgebracht over de bestuurlijke organisatie voor de Waddenzee, getiteld 'Natuurlijk Gezag'. De analyse was dat aan de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee het model van de ruimtelijke ordening ten grondslag ligt, dat dit model gekenmerkt wordt door overlegorganen op alle bestuursniveaus en tussen bestuursniveaus met als gevolg overloos overleg en passief gedrag, en dat dit model – zo het met betrekking tot de Waddenzee ooit effectief is geweest – als gevolg van de inwerkingtreding van Europese natuurrichtlijnen zijn ratio heeft verloren. De Waddenzee is immers vrijwel geheel aangewezen als Natura 2000-gebied waarvoor Europeesrechtelijke verplichtingen gelden. Te doen alsof dit niet het geval is, en doorgaan met vergaderen in de veronderstelling dat ieders belang en inbreng even relevant is, miskent de realiteit, namelijk dat voor dit gebied wettelijk gekozen is voor hiërarchie tussen het natuurbelang en andere belangen. Het leidt bovendien tot botsingen met het Europees Gerechtshof, zoals de casus van de kokkelvisserij heeft aangetoond. Geadviseerd werd om het coördinerend ministerschap voor de Wadden onder de verantwoordelijke Minister voor "natuur" (thans LNV) te brengen, en op regionaal niveau een uitvoeringsorgaan in te stellen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dat over de benodigde wettelijke bevoegdheden moet beschikken. Met deze bestuurlijke organisatie zou ook de planvorming kunnen worden verbeterd en zou er een einde komen aan het versnipperde natuurbeheer en het sterk gefragmenteerde systeem van handhaving en toezicht. Eén advies heeft het Bureau Berenschot expliciet overgenomen. Het adviseert de Minister van LNV verantwoordelijk te maken voor het Waddenzeebeleid. Het bureau handhaaft echter het belangrijkste deel van de organisatie, namelijk het Regionaal College Waddengebied (RCW) – zonder de noodzakelijke bevoegdheden om het kabinetsbeleid uit te voeren.

Het RCW is thans, en in de optiek van Berenschot ook in de toekomst, niets anders dan een overlegorgaan tussen overheden dat over geen enkele wettelijke bevoegdheid beschikt en geheel afhankelijk is van de besturen die er in zijn vertegenwoordigd. Daarmee blijft het euvel van het huidige systeem, ondoorzichtigheid als gevolg van versnippering van taken, bevoegdheden en van de formele en informele overlegcircuits, een orgaan zonder doorzettingsmacht, maar wel veel hindermacht, bestaan.

¹ Adviesgroep Waddenzeebeleid, Ruimte voor de Wadden, blz. 18

² Adviesgroep Waddenzeebeleid, Ruimte voor de Wadden, blz. 21

Verder vindt de Raad het vreemd dat in het rapport van Bureau Berenschot geen aandacht wordt besteed aan de nationale strategische beleidsbepaling. De Waddenzee is een dynamisch gebied waarvoor zich steeds opnieuw vragen voordoen die beleidsmatig een vertaling moeten krijgen. Het strategische beleid moet op nationaal niveau worden vastgelegd; de uitvoering ervan kan op regionaal niveau plaatsvinden. In dit verband wordt er ook gewezen op de niet in de evaluatie onderkende functie die de Raad voor de Wadden, als strategische adviesraad vallend onder de Kaderwet adviescolleges heeft bij de 'checks and balances' in de politiek-bestuurlijke arena.

De vereiste 'checks and balances' is door het schrappen van de Raad voor de Wadden en de Adviescommissie Waddenfonds in zijn geheel verdwenen. Bureau Berenschot stelt zelfs voor de adviestaak van de Adviescommissie Waddenfonds over te dragen aan het RCW. Dit is niet alleen in strijd met de Wet op het Waddenfonds, maar het tergt ook de basale bestuurlijke norm dat alleen een bevoegd orgaan – en niet een overlegorgaan – verantwoordelijk kan worden gesteld voor de besteding van een wettelijk ingesteld fonds.

Samenvattend constateert de Raad dat de veelvuldig gesignaleerde problematiek van de huidige bestuurlijke organisatie, te weten gebrek aan inzichtelijkheid, eenduidigheid en daadkracht, en de groei van steeds meer commissies, overlegorganen, regiekamers en een Waddenacademie, niet worden opgelost door het rapport Berenschot. Het bureau heeft zich in tegenstelling tot de opdracht, uitsluitend gericht op het wegnemen van *één van de gevolgen* van een gebrekkige organisatie (namelijk bestuurlijke drukte), door een aantal organen onder te brengen bij het RCW, een aantal organen te schrappen en het in tact laten van de rest van de huidige organisatie, te weten het RCW. De *oorzaken* van de ondoorzichtige en machteloze bestuurlijke organisatie worden niet aangeroerd. Dat geldt ook voor andere problemen in de bestuurlijke organisatie, zoals het versnipperde natuurbeheer en de versnippering van de toezicht- en handhavingstaken. De conclusie is dat dit rapport ons eerder verder van een oplossing voor het probleem van de bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied brengt, dan dat het bijdraagt aan de verbetering daarvan, en dat het zeker geen bijdrage levert aan het realiseren van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee.


De Raad adviseert om, ter uitvoering van het bovenstaande, een groep van drie ervaren onafhankelijke bestuurders samen te stellen die op basis van de beschikbare rapporten en gegevens een gedetailleerd advies uitbrengt over een nieuwe bestuurlijke organisatie voor het Waddengebied.

Graag is de Raad bereid, indien gewenst, hierover nader met u van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,



Margreeth de Boer,
voorzitter



mr. Jacoba Westinga,
secretaris



bijlagen

RAAD

Mevrouw M. (Margreeth) de Boer *voorzitter*
Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker *beheer natuurterreinen*
Ir. R. (Rindert) Dankert *plattelandsontwikkeling en landbouw*
Prof.dr. F. (Fred) Fleurke *openbaar bestuur*
Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer *relaties economie en ecologie*
Dr. W.P. (Wim) Groenendijk *(duurzame) energie*
Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge DSc *ecosysteem*
Mevrouw drs. J.D. (José) Kimkes *sociaal-economische bedrijvigheid*
Drs. M.J. (Martinus) Kusters *recreatie en toerisme*
Ing. J.K. (Johan) Nooitgedagt *waddenvisserij*
Mevrouw dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok *belevingswaarde*
Drs. M. (Meindert) Schroor *menswetenschappen*
Mevrouw mr. S.M.A. (Suzanna) Twickler *juridische kennis*
Drs. W. (Pim) Visser *sociaal-economische bedrijvigheid*

SECRETARIAAT

Mevrouw mr. J. (Jacoba) Westinga *secretaris*
Ir. R. (Roel) de Jong *projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris*
Mr. dr. P. (Peter) Mendelts *senior projectleider*
Drs. H.M. (Harbert) Jongsma *senior projectleider/beleidsmedewerker*
Mevrouw drs. L.H. (Lisa) Gordeau *beleidsmedewerker/projectleider*
Mevrouw F.S. (Foke) Zijlstra *senior medewerker bedrijfsbureau*
Mevrouw M.J. (Mia) van Raamsdonk *medewerker bedrijfsbureau*



ADVIEZEN 2003

2003/01

"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij

2003/02

PSSA: "niet de letter maar de geest"

2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

2003/03

Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"

2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

2004/01

"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

2004/03

Rampenplan Waddenzee

2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water

ADVIEZEN 2005

2005/01

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

2005/01

Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership

2005/02

Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

2005/03

Investeringsplan Waddenfonds

2005/04

Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?

2005/05

Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur



ADVIEZEN 2006

2006/01
Pkb Waddenzee
beleidsinstrument in blessuretijd

2006/02
Uitvoeringsplan Waddenfonds (briefadvies)

2006/03
Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

ADVIEZEN 2007

2007/01
Naar en sterk en houdbaar B&O-plan
Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee

2007/02
Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het Landelijk Gebied,
de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad

2007/03
Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik

2007/04
Natuurlijk vissen op de Waddenzee

ADVIEZEN 2008

2008/01
Wind oogsten met blikvangers? (briefadvies)

2008/02
Zoet-zout; kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Wadden-
gebied

2008/03
Kaderrichtlijn Water (briefadvies)

2008/04
Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa

2008/05
Identiteit als troef: Waddenlandschap vol verrassingen

ADVIEZEN 2009

2009/01
Wadden en klimaat; aanzet uitwerking Deltacommissie (briefadvies)

2009/02
Wadden Sea Plan

2009/03
Visie en focus Waddenfonds

ADVIEZEN 2010

2010/01
'Gelijk speelveld' voor ondernemers: feit of fictie?



OVERIGE PUBLICATIES

2003

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de WaddenAdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005

'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

2006

Evaluatie eerste zittingsperiode Raad voor de Wadden 2003 - 2006

2008

Waddenzee-Waddenland, historische verkenningen rond de geografische identiteit en begrenzing van het internationale Waddengebied, Meindert Schroor

'Recreatie en toerisme in het Waddengebied' (analyserapport behorende bij advies 2008/05)

2009

Visie en focus Waddenfonds
(achtergrondrapport behorende bij advies 2009/03)





een *waddenzeewaardig* bestuur?
Waddenzee niet gebaat bij rapport Berenschot

BRIEFADVIES 2010/02

tekst & uitgave

RAAD VOOR DE WADDEN
lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden

telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

vormgeving

RAAD VOOR DE WADDEN

foto's

Jacoba Westinga

druk

Van der Eems, Easterein

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden
Overname van teksten is uitsluitend
toegestaan onder bronvermelding